

93年憲法と90年代のロシア  
——立憲主義と地方自治を主題として——

竹森 正孝

はじめに

ソ連崩壊後丸10年、その後の混乱を経て93年憲法が制定されて8年、体制移行にかかわる経過としては、かなりの期間が過ぎ去った。この90年代のロシアの憲法状況を見ると、3度にわたる総選挙（下院選挙）と91年のそれを含む同じく3度にわたる大統領選挙に代表される選挙、それらをめぐる政治動向、人権オンブズマンに代表される人権保障の「前進」、憲法裁判所に象徴される法治国家への揺れを伴いながらの「前進」、市場経済への移行と連動してのヨーロッパ人権裁判所やヨーロッパ地方自治憲章への参加等々といった、総体として見た場合には、それなりに立憲体制の確立への歩みを進めてきた10年間と特徴づけることも可能である。

にもかかわらず、マスメディアへの政商や権力の介入をめぐる政治状況、社会不安や犯罪の多発、社会保障や福祉の後退、市場経済化に起因する経済的格差の急激な拡大、チェチニャ紛争にからむ内戦状態の長期化とテロの頻発など、体制転換過程に付随した混乱要因もまた、この10年間を映し出すところの無視し得ない重要な側面であることは間違いない。これらは、立憲主義の確立・定着にもさまざまな否定的影響を与えずにはおかない。

本稿は、そうした諸問題のなかから、地方自治をめぐる問題状況に焦点をあてつつ、90年代ロシアの憲法状況の一端を明らかにしようとするものである。地方自治に焦点をあてるのは、第1に、分権化、地方の時代ということが、今日各国においてある程度共通の課題となっていることに加えて、ロシアにおいては、脱社会主義、脱ソビエトの課題と地方自治の実現または確立ということが、体制転換の課題と密接に結びついているからに他ならない。第2には次の理由をあげておきたい。93年憲法制定前後を含め、90年代におけるロシアの時々の憲法状況については、森下敏男が克明にフォローし続けており、最近も『現代ロシア憲法体制の展開』<sup>(1)</sup>が刊行され、本誌でもその書評が試みられている。また、上野俊彦による『ポスト共産主義ロシアの政治』<sup>(2)</sup>もまた、この間の政治動向の分析を行っている。上野は、若干ながら地方の問題にふれているが、両者ともほぼ中央の統治構造に関連する諸問題に焦点をあてている。そこで、あえて地方自治の問題に焦点をあてて、ロシアの立憲主義の現状について検討を試みることにしたのである。ロシアのこの時期の地方自治や地方政治については、松里公孝が精力的にフォローしてきており<sup>(3)</sup>、本稿でもそれらに多くを依拠しているが、そこでも必ずしも立憲主義の確立という視点からの検討がなさ

れているわけではない。そして、第3には、ロシアにおける現在の憲法状況を、その理論動向を含め、総体として明らかにする用意が今のところないことも、課題を限定した理由のひとつとしてあげておかなければならない。

## 1 93年憲法の課題と現状

主題に入る前に、憲法をめぐる大状況を概観しておこう。

脱社会主義、脱ソビエト、市場経済移行などをめざした1993年のロシア連邦憲法の制定は、当初、脱ソビエト化の進展状況に対応した数次に渡る憲法改正の繰り返しながら、最高会議のもとに設置された憲法委員会により憲法草案の作成を進めるといいうわゆる「憲法革命」路線のもとに構想されていたが、大統領と議会勢力とのあいだの政治的対抗から、この路線が暗礁に乗り上げ、結果として放棄されて、大統領主導の憲法協議会による制憲路線へと転換させられ、その強行のための最高会議の解散（最終的には武力制圧）、地方ソビエトの機能停止、上からの強力なイニシャティブのもとでの国民投票による憲法制定へと急展開を見せた<sup>(4)</sup>。

憲法制定直後には、その正当性を疑問視する政治的論調も見られたが、「市民的合意」なる政治的妥協が成立してからは、この憲法体制についてはこれを前提としてさまざまな対応がなされていくことになる。こうして成立した93年憲法体制について、現在のロシアではどのように評価されているのだろうか。『CIS諸国の憲法』という資料集のロシア憲法を紹介する短い解説のなかで、オクニコフは、ロシア憲法を、構成上、大統領制をとっている発達した民主主義諸国の憲法に近いものとしつつ、形式的意味における憲法と実質的意味における憲法という問題をたて、93年憲法がなお現実化・実質化していないことを重視しているが、同時に憲法裁判所がこの乖離を埋めるうえ果たしている役割を高く評価している<sup>(5)</sup>。つまり、立法においても行政においても、憲法の実質化、すなわち立憲主義の確立というのはなお遠いが、憲法裁判所の機能を介在させることによってその確立過程が肯定的な方向へと前進しているというのである。

現状では、この憲法の評価にはさまざまな論調があるとはいえ、総体としての憲法評価としてはオクニコフの見解はかなり一般的な見方であろう。比較憲法に詳しいチルキンは、93年憲法の制定後に連邦の憲法上の発展は、概して肯定的な傾向にあるものの、若干の否定的現象も無視し得ないとしている。その第1は、大統領と議会のあいだの不一致を克服する法的手段が欠けていること、その第2は、憲法上必要とされている憲法的法律の制定が遅れていること、がそれである<sup>(6)</sup>。憲法裁判所長官を務めるバグライは、「憲法発展」という概念を用い、憲法裁判所の活動の展開が大きな役割を果たしたとしつつ、大統領令が憲法上の重要な問題についてもその解決を図ってきた、とその意義を承認し、憲法裁判所が機能を再開する95年段階までの大統領令は重要な役割を果たしたとしている<sup>(7)</sup>。大統領令の位置づけについては留保は付けざるをえないが、憲法上の要請としての地方自治の実現にあたって大統領令または大統領の直接的イニシャティブが果たした役割は決して小さくはないことも事実である。憲法裁判所と大統領のこの点での役割は大であって、立法はその後追いであったというべきであろう。そのことに含まれる問題性はもちろん大きい。

## 2 立憲主義への模索と「地方自治」問題

2000年5月に就任した新大統領のプーチンの最初に手がけた仕事が連邦制および地方制度の改革であったことは、現在のロシアにおいてこの問題がもっとも重要な政治的課題のひとつであることを如実に示したものであった<sup>(9)</sup>。そして、この地方政府または地方自治をめぐる問題は、多くの国々にとっても21世紀の国家構想にとって戦略的位置づけをもつものとしてさまざまな立場から議論されているものである。

ロシアも加盟する「ヨーロッパ地方自治憲章」は、自治体への事務権限配分の原則として、「行政サービスは、最も市民に身近な政府が優先的にこれを執行することを原則とし、身近な政府が執行できないときは、その直上の広域政府がそれを担い、その広域政府も執行できない事務について、はじめて国が担うものとする」という。いわゆる「補完性の原理」である。今日、これをどのように理解し位置づけるかは議論のあるところであるが、「世界地方自治憲章」制定の動きも大詰めを迎えており、立憲主義のあり様を考えるうえでも、地方自治の問題、地方政府の問題は、避けて通れない問題となっていることを示している<sup>(9)</sup>。そして、この「ヨーロッパ地方自治憲章」は、ロシアや東中欧諸国における地方自治のあり方についての議論、制度設計、立法に大きな影響を与えたのである。

93年憲法は、憲法体制の基本原則のひとつにこの「地方自治」の保障をあげ、地方自治にかんしては国家権力の不介入を宣言し、「地方自治は、その権限の範囲内において、独立である。地方自治機関は、これを国家権力機関の体系に含めない」（第12条）としている。

98年に出版された論文集『ロシアにおける国家権力と地方自治』の序文は、地方自治について、国、市、ミクロライオン、町の統治へ市民を実際に参加させ、市民がそれぞれの場で独立して権力を行使するものとし、市民社会の事柄の管理への国家の干渉の最小限化がグローバル・スタンダードであり、ロシアの地方自治モデルもこれにしたがっている、という<sup>(10)</sup>。こうした把握には注目しておいていい。もっとも、現在のロシアには、効率性の観点から、地方自治機関を国家管理体系の構成に含めるべきとの議論も存在しており、これらの主張は、単なる理念論からだけでは問題が解けないことを暗示している<sup>(11)</sup>。

バグライは、地方自治の保障は、法治国家であること確かな指標であって、地方自治にかかる管轄事項は連邦と構成共和国の共管事項であるが、地方自治機関は、独立して予算を承認し、執行することができ、公有財産を管理し、住民サービスの制度の発展を解決することができ、これらの問題に連邦および構成主体の国家権力機関は介入することができない、という<sup>(12)</sup>。通説的見解ではあるが、問題は、その地方自治をめぐる現実である。

93年憲法がこうした地方自治の規定を置いたにもかかわらず、地方自治関連法令がそれなりの形を整えるのは、もっと後のことであった。「地方自治の組織の一般原則に関する連邦法律」（以下、これを便宜上「地方自治法」と呼ぶ）の制定が95年夏、地方財政法が97年秋、自治体勤務（地方公務員法）の制定が98年初頭というように、その法整備には、かなりの時間を要した。このことは、各構成主体の地方自治にかんする法令や地方自治のあり方に混乱をもたらし、多くの紛争を惹起することにもなった。地方自治法が制定されて後も、それぞれの地方自治体において

選挙制の議会と公選の首長が選ばれるに至るまでには、法整備と同様、かなりの時間を要した。

### 3 地方自治確立への試行錯誤と憲法裁判

#### (1) 地方自治と憲法裁判

地方自治法の制定後、連邦憲法と構成主体の憲法（憲章）および地方自治法のあいだの矛盾に起因する憲法裁判がかなり多くある。クリャシコフによれば、2000年1月の時点で、憲法裁判所では5つの判決と20を越す決定がなされているという。この2年間にもさらにいくつかが加えられている<sup>(43)</sup>。その事情には、地方自治にかんする連邦と構成主体の管轄についての認識のズレとともに、地方自治そのものについての位置づけの相違があった。旧地方ソビエト制度の強行的な廃止とその後の一時的ではあれ上級機関による行政的管理（行政長官の任命と議会の不存在など）という経緯などもまた、地方自治をめぐる法的紛争の背景にあったと考えられる。以下に代表的な事例として2つだけ紹介しておこう。

#### (2) ウドムルチア事件

連邦と構成主体のあいだで地方自治法をめぐる争われた代表的な事例は、ウドムルチア事件である<sup>(44)</sup>。問題は、96年4月17日に、「ウドムルチア共和国における国家権力機関の体系について」の法律が採択されたことに端を発する。この法律は、地方自治を農村居住区、町および都市居住区の一部にのみ認め、しかも地区、市、市内の地区の行政長官は、国家会議幹部会により上から任免され、村ソビエトおよび町の首長は、地区行政長官（区長）の提案により地区代議員ソビエトが任命し、解任できるものとしたのである。さらに、94年4月に住民の選挙によって成立した地方自治機関の任期が98年春までにもかかわらず、事実上その存在を停止させ、これによって自らの憲法も定めていた共和国内における地方自治を事実上否定し、それを集権化した国家行政にとって替えたのである。この年の10月24日には、ウドムルチア国家会議幹部会は、合法的に選挙されたイジェフスク市（共和国の首都）の市長を解任するにいたった。事件は、国際的な関心も呼び、連邦の議会や憲法裁判所、検察庁までも巻き込む政治問題に発展した。

97年1月24日に連邦憲法裁判所は、ウドムルチア共和国のこの法律の一連の条項を違憲と判決し、地方自治侵害状況の是正を求めた。

事件の処理は、ヨーロッパ地方自治憲章による国際的な圧力もあって、政治的な是正措置も講じられたが、この判決の意味するところは、地方の行政区画の決定、どの行政区画を地方自治体とし、または国家権力機関とするかの判断は、構成主体の権限に属するとしただけで、確定した地方自治体にたいする国家権力側からの権力的介入を排するという判断を下したことにある。判決の主たる側面は地方自治の擁護だったとはいえ、これでは、「地方自治の尊重」という憲法原則が宙に浮く危険性が残ることにならないだろうか。

#### (3) イルクーツク州事件

イルクーツク州の事例からは、行財政自主権をめぐる問題を紹介しておこう。この事件もまた、すでに取り上げたことがあるが、あえて再論することにする<sup>(45)</sup>。

1995年2月10日に制定された「イルクーツク州における予算編成および予算過程に関する法律」によれば、州財務局長は、執行機関の提案により市および地区の財務部長の任免を行ない、連邦財務省の定める総定員および賃金フォンドの枠内で市および地区の財務部の職員定数を定める権限を与えられることになった。

イルクーツク市議会および市行政庁は、この州法の条項を地方自治機関の活動への干渉とみなし、この法律の規定の無効確認にかんする訴えを裁判所に行なった。この時点では、すでに州憲章が制定されており、地方自治機関は独立してその機構の決定、財政活動、地方予算の承認および執行を行なう権利があることを定めていたため、州憲章にたいして州法の不適合があるかについて、州裁判所はイルクーツク市側の勝訴判決を下し、連邦最高裁判所もその判断を支持した。

この事件においても、裁判機関は地方自治の確立への重要な判断を下すこととなり、95年以降に蓄積されてきた憲法判断は、この分野において地方自治にかんする憲法原則の定着に大きく寄与するものとなっていることを示している。もっとも、地方自治体はいずれもが財政基盤が弱く、自治を担う物的条件が整備されていないという指摘にも注目しておかなければならない<sup>(16)</sup>。

#### 4 地方自治と「連邦介入」

プーチン大統領が就任と同時に手がけたのは、ほかならぬ連邦制と地方自治にかかわる「連邦介入」制度の導入であった<sup>(17)</sup>。今日のロシアの政治状況をよく象徴している。ドイツ憲法において「連邦強制」として理解されている制度設計である。具体的には、裁判機関によって違憲もしくは違法と判断された、連邦の憲法または法律に違反する構成主体の憲法や法律その他の法令の必要な是正措置をとらない議会の解散または首長（大統領または知事等）の罷免について、連邦大統領にその権限を付与することをもって、連邦の憲法体制の維持・強化を意図したのであった。この「連邦介入」論は、連邦構成主体に関してだけでなく、地方自治体にたいしても適用されることが意図されていた。

ところで、こうした「連邦介入」論は、プーチン改革に先がけて、ロシアの憲法学界でも議論されていた問題であった。そして、プーチン自身も首相の時代から連邦中央からの地方政治への直接的関与の必要性を指摘していたものであった<sup>(18)</sup>。

「連邦介入」論の地方自治レベルへの具体化は、2000年8月の地方自治法の改正に見ることができ<sup>(19)</sup>。それによると、裁判機関によって連邦の憲法や法律、構成主体の憲法（憲章）や法律、地方自治体の憲章に違反すると判断された法令を採択した地方自治体の代表機関（議会）は、所定の期間内に当該法令を無効としなければならず、必要な措置がとられない場合には、議会を解散し、首長を解任することができることとされたのである。具体的には、必要な措置が講じられない場合、構成主体の議会が、その直接の発議により、または構成主体の長（大統領または知事など）の訴えによって地方自治体の議会または首長に書面で勧告がなされ、1ヶ月以内に判決にもとづく措置がなされないときは、判決が効力をもってから半年以内に議会は解散され、首長は解任されることになる。議会の解散は構成主体または連邦の法律により、首長の解任は構成主体の大統領令または知事決定等により行われる（構成主体の首都または州都等の場合は連邦の大統領令による）。構成主体が必要な措置を講じない場合は、連邦機関がそれを代行することになり、判決

の発効後3ヶ月以内に議会の解散または首長の解任がなされず、構成主体が必要な措置を講じない場合、連邦の大統領は国家会議（下院）に議会の解散にかんする法案を提出し、首長を解任することができることとされた。この議会の解散または首長の解任により、権利や法的利益を侵害された市民は、10日以内に裁判所に異議申し立てを行なうことができるという規定も付加されている。

バグライは、この法律改正の目的をロシア連邦における統一的な憲法・法律領域の強化、連邦憲法や連邦法律に違反する地方自治機関への法的影響を確保する形態の創出と描いている<sup>(20)</sup>。しかし、この法改正の意味するところは複雑である。たしかに、この規定は、裁判機関によって連邦構成主体の法令が連邦憲法および連邦法律に違反するとされた場合の構成主体の議会および長にたいする対応（2000年7月29日付の「ロシア連邦の構成主体における国家権力の立法（代表）機関および執行機関の組織の一般原則にかんする連邦法律」）と並行したものであり、ロシア型の「連邦介入」の具体例ではある。「法の独裁」をかかげるプーチン大統領の政治姿勢を反映するものであり、立憲主義の確立上不可欠な要請であるともいえる。問題はこうした規定を必要とする現状の複雑さにある。地方自治体にもまた連邦や構成主体の法令違反が多く、違憲の法令の無効確認判決が無視され、その是正措置が講じられずに放置されているという現状がまず問題である。さらに裁判所の判決がこれらの地方自治体において権威をもって受けとめられておらず、構成主体や連邦の議会による立法や大統領令（知事決定）をも想定している。ここには上下の関係が前提とされており、憲法上の規定とは親和的ではない。また、裁判所の判断とはいえ、違法とされる判断が地方の特殊事情や地域的伝統を考慮に入れていない場合には、自治を制限する「介入」になる恐れは十分にある。

## 5 モスクワ市憲章と地方自治

### (1) モスクワ市は自治体か？

憲法上の地方自治が実質上のものになっているかどうかを判断するうえで、モスクワの事例は、首都という特殊事情があるとはいえ、重要な意味を持っていると考えられる。

憲法上、連邦構成主体としての特別市（連邦的意義を有する市）の地位をもつモスクワ市が定めた95年の市憲章によれば、市が連邦構成主体にして地方自治体である、とされていた。モスクワ市とその市内における地方自治の問題について、これまであまり語られることがなかった<sup>(21)</sup>。私は、憲法上の「地方自治は、国家権力の体系にこれを含めない」とする規定との関係で、この95年のモスクワ市憲章（旧憲章）が「連邦構成主体にして地方自治体である」とのすることに大きな疑問を感じてきた。地区は、この憲章においても「地方自治体」であるとされていたが、地区議会が住民の選挙によって成立するのは97年12月のことであった。ロシア憲法や地方自治法にしたがえば、地方自治体は選挙制の代表機関＝議会をもつことになっているから、このモスクワ市内の地区が「自治体」としての属性を備えるのはこの97年年末以降ということになる。

大都市モスクワは、市の行政単位として10の行政管区をもち、各行政管区にはそれぞれ十数個の地区（総計で133）がある。ソ連時代にはモスクワ市内に32の地区があり、そのそれぞれに地区ソビエトが存在したが、現在はここに見るように大きく様変わりしている。行政管区については、市の行政の効率化には不可欠だが、ここは立法機関をもたないため、住民自治の単位とはな

りえない。あくまで、市政府の出先機関である。

モスクワ市における地方自治問題は、当のロシアでも直接にこれを検討するものは多くないようである。ゼレノグラード行政管区の管区法務部長コズロヴァによる以下のような指摘はその意味で貴重なものである<sup>(22)</sup>。

彼女は、モスクワ市の二重の性格づけは憲法や連邦法に適合しないとしつつ、この時点（2001年の改正前）での「モスクワ市における地区統治に関する法律（市法律）が、法律に定められた地方自治の機能を遂行する地区の権力機関であるとしていることを問題にしている。事実上、地区は地方自治体であり、区議会は代表制の地方自治機関となっている。しかし、区長の選出については地方自治法に適合的ではないという。当時の地区統治法によれば、区長は市長の推薦により区議会が選出するようになっていた。区議会がこれを拒否した場合には市長がこの自ら推薦した候補者を区長に任命でき、市長による任期満了前の区長解任も可能であった。地区が地方自治体だとすれば、これは明らかに地方自治法に抵触している。財政基盤についても、区の公有財産が少なく脆弱であることも事態を困難にしている。こう主張するのである。

総じて、コズロヴァは、モスクワ市の統治システムは十分に効率的ではあるが、本質的にはそれは地方自治のシステムとはいえないものであると断じている。チルキンは、「ロシア法ジャーナル」誌上の憲法改正論議において、地方自治のあり方について、イギリス型の導入は失敗であって、ラテン・アメリカ型またはフランス型への転換が望ましい、と述べている<sup>(23)</sup>が、基層市町村を地方自治体とし、それより広域の地方団体を自治体とせず、国家機関に従属する機関とするモスクワの形態は、けっしてイギリス型とはいえないのではないだろうか。

## (2) 2001年の新しいモスクワ市憲章<sup>(24)</sup>

モスクワ市憲章が全面改正になったのは、直接には、99年10月の「ロシア連邦構成主体の国家権力の立法（代表）機関および執行機関の組織の一般原則に関する連邦法律」ほかの制定にもとづいている。

新憲章は、第1条において、モスクワ市の領域内において地方自治を実現すると定め、その第6条に「地方自治」の項を起こして以下のように定めている。

- ① モスクワ市における地方自治は、連邦法律、市憲章、市法律、自治体憲章の範囲内で実現される地方の諸問題の解決を、地方公共団体が、直接にまたは地方自治機関をとおして、その責任のもとに独立してこれを行なう。
- ② 地方自治は、モスクワ市内の地方自治体において、住民投票、選挙、集会および会議の実施、住民イニシャティブ、地方自治機関および社会・経済的、財政的、組織的な条件にしたがって形成されるその他の地方自治形態をとおして実現する。
- ③ 地方自治機関は、憲法、連邦法律、市憲章、市法律、自治体憲章にしたがう。
- ④ 市内の自治体住民は、地方団体を構成する。
- ⑤ モスクワ市の全市的な選挙制の地方自治機関はこれを設けない。

この法律も連邦憲法にしたがい、「地方自治機関は、市の国家権力機関の体系にはこれを含めない」としつつ、国家権力機関と地方自治機関は、その権限の行使に必要な物的、財政的な資源を

保障されると定めている。旧憲章に比して、地区が自治体であることを明確に定めていることを特徴としている。

### (3) モスクワ市内の地方自治体=地区

市憲章第54条は、地方自治体の項を起し、①地方自治は、市内の地方自治体である地区の境界内でこれを実現する、②地方自治体は、独立して自治体憲章（議会または住民が直接）を定める、とし、「モスクワ市地区統治法」は、その管轄事項を、経済社会発展計画の策定、住宅ファンドの維持・修理、駐車場建設などをあげている。地区の管轄事項は、住民生活にとってかなり限られた範囲にとどまり、学校、幼稚園、病院、薬局などの建設・整備については行政区に提案するというレベルにとどまっている。先の財政基盤の弱さもあろうが、実際については改めて調査してみたいと考えている。

地方自治体=地区の議会は住民の選挙により、10人~20人の議員を選び、その議会が議員または市長の推薦する候補者から区長を選ぶことになる。住民による直接選挙とはされていない。地方自治法上問題はないとはいえ、このようにした理由は今のところ明らかにできていない。旧憲章のもとでは、市長の推薦が先行し、市長による区長解任権も定められていたことからすれば、改善されたとはいえる。

市憲章は、第58条で地方自治機関と市国家権力機関の関係を規定しているが、市政府や行政区からの区への支援がうたわれ、実際に訪問したある行政区の幹部の話でも住民の期待度は行政区庁舎のほうにあるとのことだったし、区役所もわが国の市役所支所または住区センターの印象を越えるものではなかった。首都の住民による自治の強化の困難さを思わせるところである。

### むすび

まとめてみよう。93年憲法制定後の90年代ロシアは、総体として西欧近代に発する立憲主義を、その現代型変容の段階を迎えた20世紀末に、脱ソビエト化の課題と連動させつつ追い求め、試行錯誤を繰り返した時代と総括することができる。本稿で取り上げた地方自治についていえば、一見、憲法で定める「独立の地方自治」の実現へと着実な歩みを見せている。しかし、それは、近代国家がその初期段階において、中央集権的な統治を実現するに望ましい形での「国家統合」に適合的なかぎりでのことだとの限定を付さなければならぬように思われる。一連の過程で、自治に担い手たる地方公共団体も住民も前面に登場してこないのである。しかもこれは偶然のことではないのである。

以上のことから、地方自治をめぐる立憲主義の確立を曲がりなりにも促進させたのは、①国際関係、とりわけ条約（ヨーロッパ地方自治憲章、ヨーロッパ人権条約）、②議会の立法機能の「向上」、③大統領令による「確立」への加速化措置、④憲法裁判所等の判例の蓄積、といった契機だということができるだろう。これらは、ロシアにおける立憲主義一般の確立という場面でも、おそらくは共通していると思われるが、それぞれに連邦権力秩序の再統合という契機が孕まれており、多面的評価が必要なところである。

「地方自治の強化」には二面があるといわれる。中央政府にとっての「強化」と地方にとっての



「強化」は区別して論じなければならないというのである<sup>(25)</sup>。こうした意味では、わが国でも最近しばしば論じられる「内発的発展」論のレベルで、ロシアの地方自治を論ずる段階にはないようである。核廃棄物処理施設問題などで住民投票がNOの結論を突きつけているという新たな動きが刺激となって、その担い手の問題にまで踏み込んだ形で自治の内実が成熟していくことが待たれる。

最後に、憲法改正論議にふれておこう。この問題を連邦議会がどのように議論してきたかは、森下が的確に整理している<sup>(26)</sup>ので、ここでは、議会以外での論議の一端を紹介するにとどめたい。

たとえば、2000年に出版されたИНИОН編『ロシア連邦における憲法改革』<sup>(27)</sup>では、改革論議を、①大統領、連邦議会および政府の間における権限の再配分をどうするか、②国家構造の変更、たとえば構成主体を一律「県」とるとか、自治管区を廃止し、構成主体の地位を強化するか、あるいは逆に連邦国家を単一国家にするか、③地方自治を国家権力機関の体系に含めるかどうか、④諸民族の同権と自決権の原則を憲法体制の基本原則から除外するか、⑤構成主体の執行機関の長および地方自治体の長の選挙制を大統領による任命制に変えるか、などの5点に整理している。多岐にわたっており、その改革の意味するところも相互対立的なものもあって、この整理で現在の状況が説明でき、かつ今後を予測しうるかについては留保せざるをえないが、憲法をめぐる論議が、制定後8年少々の段階で、このように広範囲な問題に及んでいることに注意しておきたい。

2000年春にプーチンが大統領に就任して以来、憲法改正を経ずに、上院構成手続法の制定、連邦管区の設置など、連邦制に関連して新たにいわゆるプーチン改革が遂行されており、その一方では連邦法律や構成主体の法律などの憲法適合性を争う事例も引き続きかなり多い。そもそも93年憲法自体が、体制転換過程に適合的で、かつ急速な市場経済移行を主眼とする過渡期の憲法という性格を免れておらず、しかも旧議会である最高会議を強行解散したうえで、「上から」の憲法草案を国民投票（レフェレンダム）で合意調達したという経緯もあった。当面、プーチン的手法で、改憲を直接には回避しながら、憲法慣行の積み重ねが続くと思われるが、改憲が直接的な課題となる時機は遠からず想定されざるをえないというべきであろう。

チルキンの地方自治に関連しての議論は先に紹介したが、憲法改正論議のなかでは、地方自治問題を取り上げるものはきわめて少ないのが実情である。fond「インデム」の提案は地域や地方への関心が示されている数少ない例である<sup>(28)</sup>。たとえば、①地域の固有の権限についての範囲を飛躍的に拡大し、その固有の排他的権限を具体的に規定する、②共同管轄事項に関し、地域の自律的管理のモデルを導入する、③共同管轄事項に関する連邦の立法活動の対象は、領域と最低全国家標準にしたがった一般原則の制定によって制限する、といった提案がなされていることに注目しておきたい。ただし、地域の排他的権限に介入してくる法律はこのかぎりでない。地域自治といった地方自治と次元を異にする問題群も意識されているようである。また、①地方行政に移転された資金の利用に対する連邦の監督を導入する、②地方自治機関の活動にたいする連邦の監督、および地方自治機関の長の連邦法律の重大な違反にたいしその解任の可能性を新たに規定するとして、一定の枠をはめる議論もなされている。本稿で検討してきた地方自治をめぐる論点が重なって論じられていることがわかる。

森下は、ロシアの立憲主義は混迷しているが、それほど絶望的であるわけではない、という<sup>(29)</sup>。

確かにそうかもしれない。しかし、多少の光が見えるとしても、それは権力的統合の契機を全面にだしたものであるだろう。立憲主義とはそのようなものだといってしまうとそれとおりの姿をし、ロシアの現在はそれをこそ必要としているともいえよう。しかし、現代の立憲主義は、分権化、「補完性原理」を軸においた地方自治の発展をも包含するはずのものである。そのようなものとしての立憲主義がそれなりの姿を見せるには、絶望的ではないにせよ、かなりの長い年月を想定しておかなければならないこともまた間違いなさそうである。

#### 注

- (1) 森下敏男『現代ロシア憲法体制の展開』（信山社、2001年）。
- (2) 上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治』（日本国際問題研究所、2001年）。
- (3) さしあたり次のものを参照されたい。松里公孝「ロシアの地方制度—大改革から1995年地方自治法施行まで—」（地方自治研究機構『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究』（平成9年、所収）。
- (4) 竹森正孝『ドキュメント：ロシアの「憲法革命」を追う』（ナウカ、1992年）、同「現代ロシアの憲法問題—「憲法革命」路線の破綻と新憲法制定—」（早稲田大学『比較法学』28巻1号、1994年7月）を参照のこと。
- (5) *Конституции государств—участников СНГ*, М., 1999, стр.435—438.
- (6) В.Е.Чиркин, *Конституционное право в Российской Федерации*, М.,2001, стр.53—54.
- (7) М.В.Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, изд. Третье, М., 2001, стр.94—95.
- (8) 樹神成「ロシアの連邦制の10年と2000年の連邦制改革」（『比較経済体制研究』第8号、2001年、所収）を参照。
- (9) 杉原泰雄編『資料 現代地方自治——「充実した地方自治」を求めて——』（勁草書房、2002年刊行予定）には、「ヨーロッパ地方自治憲章」（廣田・糠塚訳解説）や「世界地方自治憲章草案」（廣田・野口訳・解説）の抄訳、欧州評議会編『補完性の原理の定義と限界』（大津浩訳・解説）などが収められていて、便利である。なお、松下・西尾・新藤編『自治体の構想—1課題』（岩波書店、2002年）所収の西尾論文と森田論文を参照（19—20、39—40頁）。
- (10) *Государственная власть и местное самоуправление в России*, М., 1998., стр.5.
- (11) В.В.Кульков, *Реформа местного самоуправления в России : теория и реальность*, *Госдарство и Право*, 2000, №11, стр.13—17.
- (12) М.В.Баглай, *Указ. Соч.*, стр.135—137.
- (13) С м. *Комментарий к постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации*, т.1, М., 2000, 524—525.
- (14) Там же, стр.541. なお、判決文は、*ВКС*, 1997, №1を参照。
- (15) *Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации*, М., 1997, стр.66—84. なお、拙稿「ヨーロッパ地方自治憲章とロシアの地方自治法」（地方自治研究機構『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究（Ⅲ）』平成11年、所収）も参照のこと。
- (16) たとえば、А.А.Кондрашев, *Конституционно-правовые способы федерального принуждения : проблемы теории и реализации в конституции*

Российской Федерации, *Государство и Право*, 2000, №2, стр.10 – 15 や後掲注 (18) のバルツィツ論文などを参照のこと。

- (17) 樹神・前掲論文「ロシアの連邦制の10年と2000年の連邦制改革」94 – 97頁を参照。
- (18) И.Н.Барциц, Институт федерального вмешательства : потребность в разработке и система мир, *Государство и Право*, 2001, №5, с.21 – 30.
- (19) *СЗ*, 2000, №32, ст.3330. なお、旧法については、Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», М., 2000 が詳細なコンメンタールを付しており、地方自治法を理解するうえで有益である。
- (20) М.В.Баглай, *Указ. Соч.*, стр.760 – 762.
- (21) 中村逸郎『ロシア市民』(岩波新書、1999年)は、貴重な生の実情を伝えている。なお、拙稿「ロシアにおける地方制度と地方自治」(前掲『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究』所収)も参照されたい。
- (22) Т.А.Козлова, Местное самоуправление : опыт города Москва, *Журнал Российского Права*, №12, 2000, стр.44 – 48.
- (23) В.Е.Чирки, О некоторых проблемах реформы Российской Федерации, *Государство и Право*, 2000, №6, стр.5 – 11.
- (24) *Ведомости Московской Городской Думы*, 2001 г., №8, ст.130, и Закон г.Москвы от 11.09.1996, N 28 – 91 (ред. от 27.06.2001) “О Районной управе в городе Москве” (出所、法律データベースの電子情報による)。なお、旧憲章については、*Устав и Законы города Москвы*, М., 1996 г.を参照。
- (25) 保母武彦『市町村合併と地域のゆくえ』(岩波ブックレット、2002年) 39頁。
- (26) 森下・前掲書の各章で、議会の会期ごとに整理してその議論が紹介されている。
- (27) *Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации*, М., 2000.
- (28) *См. Независимая Газета*, 19 августа 1999.
- (29) 森下・前掲書、342頁。